



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KRR-4101-005-01/2014

P/14/011

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/011 – Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	Andrzej Kojtych, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91266 z dnia 8 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1–2) Urszula Wilk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91267 z dnia 8 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3–4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 00–930 Warszawa, ul. Wspólna 30
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Sawicki Stanisław Kalemba – do 17 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 187)
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w wybranych obszarach działalności: 1. Zgodność przyjętych rozwiązań z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej. 2. Adekwatność i efektywność ustanowionych mechanizmów kontroli. 3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w celu usprawnienia systemu kontroli zarządczej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących kosztów realizacji wybranego zadania budżetowego i działań) do 30 września 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej.

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzono, zgodnie z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej, wewnętrzne regulacje dotyczące podziału kompetencji, odpowiedzialności i zakresu zadań, zarówno jednostek organizacyjnych jak i poszczególnych pracowników, realizujących wybrane do kontroli zadanie i działania. Ustanowione mechanizmy kontroli umożliwiały realizację celów badanych działań, a mierniki pozwalały na rzetelne określanie stopnia ich realizacji. Realizacja zaleceń audytu i kontroli wewnętrznej spowodowała usprawnienie systemu kontroli zarządczej.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej Minister), zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów² w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, kieruje następującymi działami administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne oraz rybołówstwo.

Szczegółową strukturę organizacyjną Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej Ministerstwo lub MRiRW) określa statut Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi³, a zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych w Ministerstwie określa Regulamin organizacyjny⁴.

Organizacja departamentów oraz zakres działania komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk została określona przez dyrektorów w regulaminach organizacyjnych, zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego.

Kontrola zarządcza w MRiRW, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 15 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, prowadzona była w departamentach i biurach Ministerstwa.

Departament Finansów, zgodnie z § 11 pkt 34 ww. regulaminu, zapewniał koordynację działań w zakresie opracowania planu działalności i sprawozdania z jego wykonania w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra.

Za koordynację prac, związanych z przygotowaniem oświadczenia Ministra o stanie kontroli zarządczej w zakresie kierowanych przez niego działów administracji rządowej oraz zbiorczej informacji o istotnych ryzykach i słabościach kontroli zarządczej, a także o propozycjach usprawnień kontroli zarządczej, odpowiedzialny⁵ był audytor wewnętrzny kierujący Zespołem Audytu Wewnętrznego.

W latach 2013–2014 Minister nałożył na kierowników jednostek w kierowanych działach m.in. obowiązek przeprowadzenia samooceny systemu kontroli zarządczej w kierowanej jednostce i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 5, 189-190, 222-224, 368-432)

Zasady funkcjonowania pozostałych elementów kontroli zarządczej, dotyczące wybranych procesów, nadzoru nad ich realizacją, w tym mechanizmów kontrolnych i monitorowania, zostały zawarte w zarządzeniach: Ministra, Dyrektora Generalnego oraz w procedurach i instrukcjach obowiązujących w Ministerstwie. Obejmowały one m.in. opracowywanie, uzgadnianie i ogłaszanie aktów normatywnych oraz opracowywanie i uzgadnianie dokumentów rządowych⁶, realizację budżetu resortu, w tym wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej⁷, procedury: audytu wewnętrznego, działań dotyczących powoływania oraz nadzoru nad realizacją programów wieloletnich pozostających w kompetencji Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin⁸ oraz instrukcje zarządzania ryzykiem i oceny adekwatności, efektywności i skuteczności realizacji zadań w Biurze Administracyjno-Budżetowym⁹.

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. (Dz. U. Nr 248, poz. 1486), a następnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1261).

³ Zarządzenie Nr 22 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi (M. P. poz. 285 ze zm.).

⁴ Zarządzenie Nr 14 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (ze zm.).

⁵ Zgodnie z § 4 Regulaminu organizacyjnego Biura Dyrektora Generalnego.

⁶ Zarządzenie Nr 23 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych.

⁷ Zarządzenie Nr 17 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 9 lipca 2012 r. w sprawie sposobu realizacji budżetu resortu, w tym wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ustalenia zakładanego planu kont dla budżetu resortu (ze zm.).

⁸ Schemat działań dotyczących powoływania oraz nadzoru nad realizacją programów wieloletnich pozostających w kompetencji Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin z dnia 6 czerwca 2012 r.

⁹ Instrukcje w zakresie zarządzania ryzykiem oraz oceny adekwatności, efektywności i skuteczności realizacji zadań w Biurze Administracyjno-Budżetowym Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2013 r.

Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. statutu, obsługę zadań Ministra w zakresie działu rolnictwo zapewniał Departament Hodowli i Ochrony Roślin (HOR).

Wykonywanie czynności związanych z realizacją Działań: *Program wieloletni „Ulepszanie Roślin dla Zrównoważonych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe”* (21.1.1.3)¹⁰ i *Ocena merytoryczno – prawna rozwiązań stosowanych w hodowli roślin i nasiennictwie* (21.1.1.6)¹¹ oraz monitorowaniem osiągnięcia zaplanowanego celu Zadania budżetowego *Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych* (21.1)¹² należało do obowiązków pracowników Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin.

Obowiązki związane z realizacją Działania *Program wieloletni „Ulepszanie Roślin dla Zrównoważonych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe”* zostały określone w opisach stanowisk i zakresach czynności pracowników Wydziału Zasobów Genowych i Roślin Genetycznie Zmodyfikowanych, a Działania *„Ocena merytoryczno–prawna rozwiązań stosowanych w hodowli roślin i nasiennictwie”* – pracowników Wydziału Hodowli Roślin i Nasiennictwa.

(dowód: akta kontroli str. 5, 199–200, 338–367, 854–856)

1.1. Określenie celu i mierników realizacji Działań

Standard B6 kontroli zarządczej¹³ stanowi, że: *„Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Należy zadbać aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne oraz osoby odpowiedzialne za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.”* Zasady definiowania celów działań zostały określone w ust. 77 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013¹⁴ oraz załącznika nr 68 do noty budżetowej na rok 2014¹⁵.

Dla Zadania 21.1 *Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych* określonych zostało pięć podzadań i 19 działań. Kontrolą objęto dwa działania, tj. Działanie 21.1.1.3 *Program wieloletni „Ulepszanie Roślin dla Zrównoważonych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe”* oraz Działanie 21.1.1.6 *Ocena merytoryczno–prawna rozwiązań stosowanych w hodowli roślin i nasiennictwie*.

(dowód: akta kontroli str. 193-195, 200)

Cele działań objętych kontrolą, tj.: ulepszanie roślin na cele żywieniowe, paszowe, a także alternatywne oraz ochrona i wykorzystanie bioróżnorodności w rolnictwie (Działania 21.1.1.3) oraz wsparcie merytoryczne w procesie stanowienia prawa (Działania 21.1.1.6) zostały zdefiniowane zgodnie z wymogami określonymi w załącznikach do not budżetowych, tj. w sposób precyzyjny, konkretny, mierzalny i spójny.

¹⁰ Zgodnie z § 3 ust. 9 pkt 11 Wewnętrznego regulaminu organizacyjnym Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin.

¹¹ Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 Wewnętrznego regulaminu organizacyjnym Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin.

¹² Zgodnie z § 13 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

¹³ Komunikat Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r., poz. 702).

Realizacja celu Działania 21.1.1.6 polegała na opracowaniu recenzji (ekspertyzy) do propozycji tematów badawczych, objętych dofinansowaniem przez MRiRW. Przeprowadzone recenzje miały na celu ocenę zasadności i adekwatności kosztów realizacji poszczególnych projektów biorąc pod uwagę ich zakres merytoryczny oraz proponowane metody badawcze. Recenzenci weryfikowali również czy projekty zostały prawidłowo zakwalifikowane jako spełniające kryterium badań podstawowych. Wyniki tych prac zostały uwzględnione przy rozpatrywaniu wniosków o podziale dotacji na dofinansowanie podmiotów realizujących zadania na rzecz rolnictwa. Podmioty zakwalifikowane do dofinansowania zostały ujęte w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 czerwca 2014 r.¹⁶ zmieniającym rozporządzenie w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 272)

Zasady definiowania mierników zostały określone w ust. 78 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013. Przyjęte w budżecie zadaniowym mierniki wykonania działań: liczba publikacji i opracowań upowszechniających wyniki badań wykonywanych w ramach programu wieloletniego (Działanie 21.1.1.3) oraz liczba ekspertyz projektów badawczych zgłoszonych do finansowania przez MRiRW (Działanie 21.1.1.6), spełniały wymogi określone w ust. 77 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 oraz załącznika nr 68 do noty budżetowej na rok 2014.

(dowód: akta kontroli str. 525, 840–841)

1.2. Powiązanie Działań ze strukturą organizacyjną jednostki

Zgodnie ze standardem A3 kontroli zarządczej *„Struktura organizacyjna powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki, zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika”*.

Analiza regulaminu Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin oraz zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników Wydziału Zasobów Genowych i Roślin Genetycznie Zmodyfikowanych oraz Wydziału Hodowli Roślin i Nasiennictwa wykazała, że uwzględniono w nich czynności wchodzące w zakres kontrolowanych działań, m.in. nadzór nad ich realizacją oraz udział w odbiorach i rozliczeniach wykonanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 5, 338–367)

1.3. Zarządzanie ryzykiem na etapie planowania i realizacji Działań

Dyrektorzy departamentów i biur dokonywali analizy ryzyka na etapach tworzenia planu działalności i planu audytu.

Analiza ryzyka była przeprowadzana podczas opracowywania Planów działalności departamentów i biur¹⁸ i dokumentowana w formie *Arkusza identyfikacji, analizy i postępowania z ryzykiem*¹⁹. Dla zidentyfikowanych ryzyk określono: skutki ryzyka,

¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 796. Załącznik ten określał stawki dotacji na zadania obejmujące wykonanie badań podstawowych na rzecz postępu biologicznego w produkcji roślinnej.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. Nr 91, poz. 595 ze zm.).

¹⁸ Zgodnie z § 11 Regulaminu organizacyjnego MRiRW zadania związane z koordynacją działań w zakresie opracowywania planu działalności i sprawozdania z jego wykonania w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizował Departament Finansów.

¹⁹ Arkusze identyfikacji, analizy i postępowania z ryzykiem w Departamencie Hodowli i Ochrony Roślin będące załącznikami do Planów działalności Departamentu na 2013 i 2014 r., zostały zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu odpowiednio dnia 21 marca 2013 r. i 10 kwietnia 2014 r.

prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka, istniejące mechanizmy kontroli, konieczne działania do podjęcia w reakcji wystąpienia ryzyka oraz komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za ich wdrożenie. W 2013 r. na podstawie ww. arkuszy, na etapie tworzenia projektu budżetu w układzie zadaniowym, zgodnie z załącznikiem nr 66 do noty budżetowej na rok 2014 (karta miernika)²⁰, zidentyfikowano ryzyka niewykonania mierników dla poszczególnych zadań, podzadań i działań, m.in. w karcie miernika dla Działania *Ocena merytoryczno-prawna rozwiązań stosowanych w hodowli roślin i nasiennictwie*, w której prawdopodobieństwo niewykonania zaplanowanej wartości miernika określono na niskim poziomie, przy prawidłowym realizowaniu zaplanowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 442-461, 591-594, 636-640, 649-652, 690-693)

W procesie tworzenia planu audytu²¹, dyrektorzy poszczególnych komórek organizacyjnych – spośród uprzednio zidentyfikowanych ryzyk – wskazywali istotne obszary ryzyka (cele i zadania, w obrębie których może występować ryzyko zagrażające ich osiągnięciu i realizacji, albo skutkujące szkodą w majątku lub wizerunku), przekazywali informacje o zidentyfikowanych obszarach ryzyka Dyrektorowi Generalnemu oraz wskazywali propozycje tematów audytów, które powinny być uwzględnione w rocznym Planie audytu wewnętrznego. Analiza podsumowująca obszary ryzyka, udokumentowana w tabeli *Wyniki analizy ryzyka*, sporządzana była na podstawie ww. informacji, przy uwzględnieniu priorytetów określonych przez komitet audytu²² i Dyrektora Generalnego oraz stanowiła podstawę do wyboru zadań ujętych w rocznym planie.

(dowód: akta kontroli str. 46-98, 234)

Ponadto w 2013 r. w Biurze Administracyjno-Budżetowym MRiRW²³ przeprowadzono identyfikację i analizę obszarów ryzyka zgodnie z *Instrukcją w zakresie zarządzania ryzykiem* oraz *Instrukcją oceny adekwatności, efektywności i skuteczności realizacji zadań* w ww. Biurze. Identyfikację i analizę obszarów ryzyka udokumentowano w *Arkuszu analizy ryzyk i Rejestrze ryzyk*.

(dowód: akta kontroli str. 236–268)

1.4. Wyznaczanie celów i zadań dla jednostek w dziale administracji rządowej

W latach 2011–2014, Minister sporządził plany działalności dla działów administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo oraz odpowiednie sprawozdania z ich wykonania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, m. in.: ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴ oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania²⁵.

²⁰ Zatwierdzone przez Sekretarza Stanu MRiRW w dniu 24 lutego 2014 r.

²¹ Proces opracowania planu rocznego audytu wewnętrznego, przeprowadzania audytu oraz czynności sprawdzających i doradczych został opisany w Księżce procedur audytu wewnętrznego. W okresie objętym kontrolą obowiązywała trzecia wersja (sierpień 2010) oraz 2014 r. wersja 4 ww. książki.

²² Zarządzenie Nr 38 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 października 2010 r. w sprawie powołania komitetu audytu (Dz. Urz. MRiRW Nr 30, poz. 38 ze zm.).

²³ Biuro Administracyjno-Budżetowe MRiRW realizowało zadania dotyczące spraw finansowych, budżetowych, administracyjnych i obsługi technicznej oraz ochrony przeciwpożarowej.

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²⁵ Dz. U. Nr 187, poz. 1254.

Plany działalności zostały opracowane na podstawie danych przekazanych przez jednostki podległe i nadzorowane oraz departamenty i biura Ministerstwa, które zgodnie ze swoimi kompetencjami planowały zadania, podzadania i działania wraz celami i miernikami podczas prac nad projektem budżetu w układzie zadaniowym. Cele ujęte w Planach były zgodne z projektami budżetu w układzie zadaniowym. Sprawozdania z wykonania planu działalności sporządzane były na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 199-201, 368-432, 872-873)

Ocenę systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie przeprowadzano badając realizowane przez Departament Hodowli i Ochrony Roślin Zadanie 21.1 *Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych*. Celem tego zadania było zapewnienie warunków do prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej. Cel ten został ujęty w projekcie planu w budżecie zadaniowym w dziale rolnictwo oraz w części A Planu działalności Ministra dla działów administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi i rybołówstwo.

(dowód: akta kontroli str. 5, 371, 395, 410, 427, 434)

Minister, zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, złożył w terminie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Podstawą do sporządzenia przez Ministra *Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w nadzorowanych działach* za dany rok były informacje pochodzące z: monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych w jednostkach podległych i nadzorowanych oraz departamentach i biurach MRiRW, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych, kontroli zewnętrznych, oświadczeń o stanie kontroli zarządczej złożonych przez kierowników jednostek podległych i nadzorowanych, departamentów i biur MRiRW oraz opinii komitetu audytu.

(dowód: akta kontroli str. 152, 222–223)

1.5 Nadzorowanie oraz monitorowanie realizacji celu zadania budżetowego

Przepisy art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wprowadziły obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli przez dysponentów części budżetowych m.in. w zakresie realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa oraz realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów przy użyciu kryteriów efektywności i skuteczności.

Nadzór i monitoring osiągnięcia celów dla poszczególnych zadań, sprawowany był na podstawie § 6 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, przez dyrektorów departamentów, zgodnie z ich kompetencjami.

(dowód: akta kontroli str. 5)

Za nadzór i monitoring osiągnięcia celu określonego dla Zadania 21.1 *Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych* (jak również zawartych w tym zadaniu podzadań i działań) odpowiedzialny był Dyrektor Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin.

Do oceny realizacji Działania *Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych* jako miernik przyjęto przekroczenie najwyższych dopuszczalnych pozostałości (NDP) środków ochrony roślin w płodach rolnych²⁶ według danych z monitoringu określając go na poziomie 2,5%.

(dowód: akta kontroli str. 200–201)

²⁶ Osiągnięcie założonej wartości miernika jest związane celem określonym w dyrektywie 2009/128/WE ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów oraz Krajowym Planem Działania na rzecz ograniczania ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin.

Miernik NDP, według Dyrektora HOR, pozwalał na śledzenie sytuacji w zakresie prawidłowości w produkcji rolnej (nadzór nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin, nadzór fitosanitarny oraz nasiennictwo). Poprzez hodowlę odpornościową, racjonalną agrotechnikę, nawożenie oraz stosowanie środków higieny fitosanitarnej minimalizuje się ryzyko wystąpienia czynników chorobotwórczych na roślinach, rozwoju chorób i rozprzestrzeniania się patogenów, a co za tym idzie ogranicza konieczność stosowania zabiegów ochrony roślin i ryzyko z tym związane. Jedną z najważniejszych metod ochrony płodów rolnych przed wpływem szkodliwych organizmów jest stosowanie chemicznej ochrony roślin. Pestycydy nie wykazują wyłącznie korzystnego działania na produkcję roślinną, gdyż ze względu na toksyczny charakter mogą powodować szkodliwe skutki dla konsumentów. Pożądane jest aby były one poniżej ustalonej granicy.

(dowód: akta kontroli str. 193–194)

Wartość miernika obliczana była przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (w ramach obowiązku związanego z pełnionym nadzorem nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin) na podstawie prowadzonych badań pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych. Badania te mają na celu nie tylko prowadzenie monitoringu, ale również wykrywanie nieprawidłowości w ww. zakresie. Miernik ten pozwalał ocenić postępy w realizacji zadania i ukazywał efekty wydatkowania środków publicznych w celu zapewnienia warunków do prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej. Pełnił on również funkcję kontrolną, gdyż umożliwiał syntetyczną ocenę sytuacji w zakresie stosowania m.in. płodozmianu, agrotechniki oraz nawożenia, nawadniania i wapnowania w sposób ograniczający występowanie szkodliwych organizmów.

(dowód: akta kontroli str. 194)

W ramach nadzoru nad działalnością Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa²⁷ przeprowadzono m.in. bezpośrednie kontrole w zakresie rzetelności i zgodności działań z przepisami prawa²⁸, a także weryfikację merytoryczną rocznych sprawozdań z realizacji zadań przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

(dowód: akta kontroli str. 788–834, 843–853)

W ramach monitoringu Działania *Program wieloletni „Ulepszanie Roślin dla Zrównoważonych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe”* dokonywano m.in. weryfikacji rozliczeń półrocznych i rocznych. Ponadto w 2009 r., 2010 r. i 2012 r. przeprowadzono po dwie kontrole związane z problematyką prawidłowości i skuteczności realizacji ww. Działania. Kontrole zostały przeprowadzone przez pracowników Biura Kontroli oraz Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin. Stwierdzono m.in. uchybienia w prowadzeniu dokumentacji księgowej, niepełną realizację zadania przez jednego z wykonawców w zakresie zbierania materiału genetycznego w terenie oraz niespełnienie warunków przechowywania nasion obiektów kolekcyjnych. Uchybienia zostały usunięte przez wykonawców przed rozliczeniem umów.

(dowód: akta kontroli str. 180-186, 857-861)

²⁷ Funkcje kontrolne nad działalnością Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa sprawuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092). Bezpośredni nadzór merytoryczny nad działalnością Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa sprawuje Departament Hodowli i Ochrony Roślin MRiRW.

²⁸ W latach 2013 – 2014 kontrola dotyczyła przygotowania Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa do kontroli przestrzegania wymagań integrowanej ochrony roślin oraz do zmian w systemie integrowanej produkcji roślin.

Narzędziem służącym do monitorowania przez departamenty merytoryczne osiągnięcia zaplanowanych celów w planie wydatków budżetowych były także sprawozdania budżetowe w układzie zadaniowym, sporządzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁹, tj. sprawozdanie Rb-BZ1 – półroczne i roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym oraz sprawozdanie Rb-BZ2 – półroczne i roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/instytucji gospodarki budżetowej/ państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 521-566, 872-873)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Adekwatność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Kontrolę w zakresie adekwatności ustanowienia mechanizmów kontroli oraz poprawności ich działania (ciągłości i spójności działania) przeprowadzono na podstawie zastosowanych w ramach nadzoru mechanizmów kontroli przy realizowaniu Działań: *Program wieloletni „Ulepszanie Roślin dla Zrównoważonych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe” i Ocena merytoryczno-prawna rozwiązań stosowanych w hodowli roślin i nasiennictwie*.

W ramach badania Działania *Program wieloletni „Ulepszanie Roślin dla Zrównoważonych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe”* sprawdzono przestrzeganie, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 14 lutego 2014 r., *Schematu działań dotyczących powoływania oraz nadzoru nad realizacją programów wieloletnich pozostających w kompetencji Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin*³⁰.

Po przeprowadzeniu analizy³¹ funkcjonowania mechanizmu kontrolnego zastosowanego na etapie realizacji ww. Programu, tj. weryfikacji rozliczeń półrocznych i rocznych oraz dokumentacji dotyczącej wydania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgody na wyjazdy zagraniczne, które nie zostały ujęte w szczegółowym opisie zakresu rzeczowego zadań, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 567–577, 722–764, 857–861)

W ramach Działania *Ocena merytoryczno-prawna rozwiązań stosowanych w hodowli roślin i nasiennictwie* sporządzono recenzje do propozycji tematów badawczych zgłoszonych do finansowania w ramach badań na rzecz postępu biologicznego w latach 2014–2020 w obszarze roślin sadowniczych. Recenzje służyły do oceny zasadności proponowanych kosztów realizacji poszczególnych projektów oraz weryfikacji prawidłowego zakwalifikowania projektów jako spełniających kryterium badań podstawowych, które mogą być finansowane w całości ze środków publicznych.

²⁹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

³⁰ Schemat wydany przez Dyrektora Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin w dniu 6 czerwca 2012 r.

³¹ Badaniu poddano 79 dokumentów dotyczących wdrażania i realizacji Programu.

Po przeprowadzeniu analizy 31 dokumentów dotyczących wdrożenia i realizacji działania wyboru wykonawcy oraz odbioru i rozliczenia warunków umowy Nr 752/13 z 24 października 2013 r., stwierdzono że prawidłowo dokonano wyboru wykonawcy oraz odbioru i rozliczenia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 272, 694–721, 862–864)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Efektywność funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Badanie efektywności funkcjonowania wybranych mechanizmów kontroli przeprowadzono na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania planu w układzie zadaniowym w latach 2011–2013. Z analizy i porównania wartości mierników realizacji Działania: *Program wieloletni „Ulepszanie Roślin dla Zrównoważonych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe”* i *Ocena merytoryczno-prawna rozwiązań stosowanych w hodowli roślin i nasiennictwie* i Zadania budżetowego *Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych z wydatkami poniesionymi na ich realizację* w poszczególnych latach wynika, że:

- miernik realizacji Zadania 21.1, tj. przekroczenie NDP środków ochrony roślin w płodach rolnych wyrażony w %, kształtował się w 2013 r. na poziomie 1,8%, w 2012 r. – 0,8%, w 2011 r. – 1,0%, a zaangażowane środki wynosiły w 2013 r. – 98.116 tys. zł, w 2012 r. – 97.214 tys. zł, w 2011 r. – 85.975 tys. zł,
- miernik realizacji Działania 21.1.1.3, tj. liczba publikacji, kształtował się w 2013 r. na poziomie 175, w 2012 r. – 180, w 2011 r. – 185, przy prawie nie zmienionym poziomie finansowania – w 2013 r. zaangażowano środki w wysokości 11.907 tys. zł, w 2012 r. – 11.468 tys. zł, w 2011 r. – 10.968 tys. zł,
- miernik realizacji Działania 21.1.1.6, tj. liczba ekspertyz, kształtował się w 2013 r. na poziomie trzech, przy zaangażowaniu środków w wysokości 35,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 476, 524, 583, 871)

W okresie objętym kontrolą w MRiRW w związku z wdrażaniem kontroli zarządczej nie poniesiono żadnych dodatkowych wydatków. Nie zatrudniono także nowych pracowników oraz nie dokonano na ten cel dodatkowych zakupów środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 270)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

4. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w usprawnianiu systemu kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Analiza planów audytu na lata 2013–2014 oraz Sprawozdania z wykonania w 2013 r. planu audytu i z realizacji zadań Komitetu Audytu dla działu rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo wykazała, że w 2013 r. przeprowadzono audyt związany z realizacją objętego kontrolą Działania Program wieloletni „Ulepszanie Roślin dla Zrównoważonych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe”, pn. „Programy wieloletnie nadzorowane przez Departament Hodowli i Ochrony Roślin”³². Wydane zalecenia dotyczyły m.in. potrzeby zmniejszenia liczby wykonawców i ustanowienia głównego wykonawcy oraz skrócenia okresu poprzedzającego zawieranie umów z wykonawcami programów wieloletnich. Zalecenia zostały uwzględnione w projekcie kontynuacji ww. programu wieloletniego.

Ponadto, zgodnie z planem audytu wewnętrznego na 2013 r., zostały przeprowadzone audyty dotyczące Funkcjonowania kontroli zarządczej w Departamencie Płatności Bezpośrednich, Funkcjonowania kontroli zarządczej w wykonywaniu zadań przez Departament Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki oraz audyt Nadzór i koordynacja systemu kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym. W 2014 r. przeprowadzono audyt Funkcjonowanie kontroli zarządczej w wykonywaniu zadań przez Departament Rynków Rolnych.

Zakres audytów dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej obejmował obszary: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena. Zalecenia wskazywały m.in. na konieczność udoskonalenia systemu określania celów i zadań oraz zarządzania ryzykiem, a także aktualizacji opisu stanowisk pracy.

Sprawozdania z audytów były przekazywane kierownikom właściwych komórek organizacyjnych oraz Ministrowi i Dyrektorowi Generalnemu.

Zgodnie z art. 291 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, Biuro Audytu Wewnętrznego oraz Zespół Audytu Wewnętrznego w Biurze Dyrektora Generalnego opracowały w latach 2012–2013 zbiorcze informacje o istotnych ryzykach i słabościach kontroli zarządczej oraz proponowanych usprawnieniach kontroli zarządczej. Sprawozdania zawierały informacje o złożonych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej, przeprowadzonej samoocenie, złożonych sprawozdaniach z wykonania planów audytów oraz o audytach zrealizowanych w MRiRW. Informacje te dotyczyły zarówno MRiRW, jak i jednostek podległych.

(dowód: akta kontroli str. 12–29, 45, 90, 95–150)

³² Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzonym Zarządzeniem Ministra Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 kwietnia 2014 r., czynności związane z audytem wewnętrznym wykonuje Zespół Audytu Wewnętrznego funkcjonujący w strukturze Biura Dyrektora Generalnego. Zespół ten zapewnia obsługę komitetu audytu. Kierujący Zespołem Audytu Wewnętrznego w zakresie realizowanych zadań podlega Ministrowi. Uprzednio zadania te w strukturze MRiRW realizowało Biuro Audytu Wewnętrznego. Zakres zadań nie uległ zmianie.

Kierujący Zespołem Audytu Wewnętrznego wskazał, że: „w ramach każdego zadania zapewniającego (audytu) formułowana jest opinia na temat systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze, a także wydawane są zalecenia mające na celu poprawę lub udoskonalenie funkcjonującego systemu kontroli zarządczej. [...] Ustalenia zawarte w sprawozdaniach z audytów, w postaci wydanych zaleceń są realizowane przez komórki audytowane. Obok zadań zapewniających, komórka audytu wewnętrznego przeprowadza również czynności doradcze, które są wykorzystywane w bieżącej pracy departamentów i biur Ministerstwa. Przykładem wykorzystania ustaleń audytów w bieżącej pracy Ministerstwa, mogą być dokonywane na ich podstawie zmiany w procedurach, zarządzeniach i regulaminach mające na celu usprawnienie działań Ministerstwa”.

(dowód: akta kontroli str. 90–91)

Spośród jednostek realizujących Zadanie 21.1, kontrole zostały przeprowadzone w Głównym Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie, Instytucie Technologiczno–Przyrodniczym w Falentach, Krajowej Stacji Chemiczno–Rolniczej w Warszawie, Instytucie Ogrodnictwa w Skierniewicach, Instytucie Hodowli i Aklimatyzacji Roślin–Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie, Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w Poznaniu oraz Eko–Futura Sp. z o.o. w Łodzi. Zalecenia pokontrolne dotyczyły m.in. przestrzegania zasad określonych w polityce rachunkowości, obniżenia kosztów funkcjonowania, poprawnego prowadzenia dokumentacji finansowo–księgowej dotyczącej realizacji programu wieloletniego oraz prowadzenia działalności zgodnie z upoważnieniem Ministra. Kierownicy jednostek poinformowali Ministra o realizacji ww. zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 154, 867–868)

Nie stwierdzono, aby te same zagadnienia były przedmiotem kontroli wewnętrznej i audytu.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

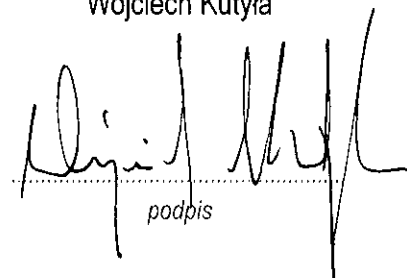
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 2 grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

